

Beberapa Dasar Tentang Perbatasan Negara

Adi Sumardiman*

In period of 50 years, until the event of Law of the Sea Conference, the development of law of the sea, especially in territorial matters, met its stabilization level for there is no important changing. A very substantial changing happened after World War II regarding the rights and obligations of countries relating to sea resources. There are three points of conclusion from the development of the law concerning boundaries of countries. First, the legalization of archipelagic states principles; second, baseline to determine territorial sea; and the third, boundaries relating to neighboring states which is side-by-side or face-to-face.

Selama 50 tahun sampai lahirnya Konvensi Hukum Laut¹, perkembangan hukum mengenai kewilayahan negara dapat dikatakan cukup stabil karena tidak terdapat perubahan yang sangat menonjol. Perubahan spektakuler yang terjadi, terutama setelah Perang Dunia ke-II adalah hak dan kewajiban negara yang berkaitan dengan sumber alam di laut.

Uraian substantif mengenai masalah perbatasan negara masih selalu aktual, karena setiap waktu diperlukan kembali untuk semua peristiwa-peristiwa pidana yang terjadi di laut dan udara di atasnya. Selain itu maksud dan tujuan perjuangan Prof. Mochtar Kusumaatmadja, S.H. yang telah meletakkan dasar-dasar hukum laut publik mengenai kewilayahan di Indonesia dapat dipahami dan diimplementasikan sesuai dengan kepentingan negara.

* Penulis adalah pemerhati hukum laut dengan latar belakang teknik geodesi (ITB, (1962) dan Hukum Internasional Publik (FHUI, 1976). Purnawirawan Perwira Tinggi TNI AL yang dilahirkan di Magelang 1934 ini kemudian dalam perjalanan karirnya banyak mendalami mengenai hidrografi, oceanografi fisis. Beliau acapkali dipercayakan melakukan perundingan-perundingan penetapan perbatasan negara, dan menjadi tim ahli PBB dengan baselines (1996-1997) serta anggota perancangan peraturan perundang-undangan di bidang kelautan Departemen Kehakiman (1982-2000).

¹ *United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) 1982.*

Unsur-unsur mengenai ketentuan garis pangkal untuk menetapkan lebar laut teritorial telah berkembang secara evolusif, bertahap, dan proporsional sejak Konferensi Kodifikasi Hukum Laut di Den Haag tahun 1930. Gambaran umum tersebut dapat disaksikan dalam perkembangan struktur serta substansi sejak Konferensi Kodifikasi Hukum Laut tersebut, kemudian putusan Mahkamah Internasional tahun 1951, Konvensi Hukum Laut Geneva tahun 1958 dan terakhir Konvensi Hukum Laut tahun 1982. Hadirnya garis pangkal lurus kepulauan dalam Konvensi Hukum Laut tahun 1982, merupakan pertumbuhan hukum unsur-unsur garis-garis pangkal lurus (*straight baselines*) yang lahir sebelumnya. Perkembangan tersebut memberikan rasa keadilan bagi negara-negara kepulauan di dunia yang memiliki unsur geografis yang berbeda. Yang utama dalam pertumbuhan hukum ini adalah bahwa konvensi harus mampu memberikan rasa keadilan yang universal bagi semua negara-negara di dunia dalam cara menarik lebar laut teritorial, tidak terbatas apakah ia merupakan suatu “*island State*”, “*continental State*” ataupun “*archipelagic State*”.

Setidaknya ada tiga hal yang kiranya perlu dicatat dalam perkembangan hukum mengenai masalah perbatasan negara. Yang pertama adalah proses legalisasi azas negara kepulauan, kedua adalah garis pangkal laut teritorial dan ketiga mengenai perbatasan dengan negara lain yang berhadapan atau berdampingan.

Proses Legalisasi Azas Negara Kepulauan.

Perjalanan legalisasi azas negara kepulauan dalam forum internasional perlu dicatat, agar kita dapat mengetahui mengapa kita sampai pada tata cara menetapkan batas-batas negara kepulauan, tidak seperti tata cara menurut Undang-Undang No. 4 Prp. tahun 1960, tentang Perairan Indonesia. Untuk pertama kali, dalam sejarah perkembangan hukum internasional, kaedah hukum negara kepulauan dikodifikasikan dasar-dasarnya dalam Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa tahun 1982 tentang Hukum Laut. Konvensi Hukum Laut memuat kaedah-kaedah hukum kebiasaan, praktek-praktek negara maupun ketentuan hukum laut yang baru. Hubungan hukum tak tertulis dalam praktek kehidupan antara berbagai kesatuan masyarakat hukum adat di seluruh wilayah nusantara, yang secara sosiologis telah terwujud sebelum

kemerdekaan, secara konstitusional telah disatukan melalui pembentukan Negara Proklamasi. Keutuhan bentuk Negara Proklamasi tersebut serta kesatuan hak dan kewajiban internasional, kini telah terakomodir dalam Konvensi Hukum Laut.

Kedaulatan negara atas wilayah Negara Proklamasi tersebut juga meliputi perairan pedalaman, yaitu perairan yang terkait langsung dengan kedaulatan negara atas daratan (teluk, muara sungai, pelabuhan). Kedaulatan negara atas wilayah daratan negara termasuk perairan pedalaman (*internal waters*) tersebut bersifat mutlak (*complete and exclusive*) yaitu suatu kedaulatan yang memberikan hak kepada negara untuk mengesampingkan hak-hak masyarakat bangsa-bangsa. Dengan sendirinya status hukum perairan pedalaman ini tumbuh bersamaan dengan pertumbuhan hukum atas hak-hak publik ataupun atas hak-hak perdata anggota masyarakat di dalam negara tersebut seperti halnya pada wilayah negara selebihnya (daratan). Dalam Konvensi Hukum Laut, status hukum yang eksklusif untuk bagian wilayah negara ini dirumuskan dengan²: "*sovereignty of a coastal state extends, beyond its land territory and internal waters...*". Status hukum daratan dan perairan pedalaman dalam konvensi ini dikecualikan terhadap laut teritorial (*territorial sea*) dan perairan kepulauan (*archipelagic waters*). Hal tersebut disebabkan karena selain kedaulatan atas "*land territory and internal waters*" tersebut merupakan bagian wilayah negara dengan kedaulatan negara yang mutlak (*complete and exclusive*), sehingga bukan merupakan wilayah kewenangan hukum (*rechts gebied*) pengaturan konvensi, juga bahwa Konvensi Hukum Laut tersebut hanya akan mengatur perihal status perairan teritorial dan zona tambahan (*contiguous zone*), serta perairan yang khusus, yaitu perairan kepulauan. Berbeda dengan kedaulatan atas laut teritorial yang batas-batas kedaulatannya ditetapkan oleh pasal 2 ayat 3 Konvensi Hukum Laut,³ batas-batas kedaulatan atas perairan kepulauan ditetapkan oleh pasal 49 ayat 3 Konvensi Hukum Laut,⁴

² Article 2 paragraph 1 of UNCLOS 1982

³ Article 2 paragraph 3 of UNCLOS 1982: "*The sovereignty over the the territorial sea is exercised subject to this Convention and to other rules of international law.*"

⁴ Article 49 paragraph 3 of UNCLOS 1982: "*This sovereignty is exercised subject to this Part.*"

Konvensi Hukum Laut tahun 1982, merupakan konvensi pertama yang paling lengkap serta menyeluruh yang berhubungan dengan kedaulatan teritorial suatu negara serta hak-hak berdaulat atas pemakaian dan penggunaan sumber daya alam lautan. Dalam memperjuangkan kepentingan negara kepulauan, tentunya tidak semua cita-cita yang diinginkan setiap bangsa dapat terpenuhi. Lebih dari 150 negara peserta melakukan perdebatan intensif selama 9 tahun guna menyusun naskah hukum laut yang diharapkan dapat menjadi dasar bagi ketertiban dunia di laut. Konvensi ini terdiri dari 25 masalah, 320 artikel dan 9 aneks. Struktur, sistematika dan tatanan konvensi menggambarkan hubungan silang antara substansi konvensi yang tidak akan mudah dicerna, kecuali bila dikaji terlebih dahulu dari laporan proses perjalanan sidang-sidang. Kesepakatan oleh mayoritas negara-negara yang berpartisipasi dalam konvensi tersebut sudah merupakan suatu konsensus masyarakat internasional yang maksimal, yang dapat disumbangkan oleh mereka bagi terciptanya perdamaian dunia melalui ketertiban di laut. Konvensi Hukum Laut dapat dikatakan telah memberikan keseimbangan antara kepentingan negara berkembang dan negara maju.

Dalam perkembangannya, setelah konvensi itu ditandatangani di Montego Bay Jamaica pada tanggal 10 Desember 1982, dan Indonesia mengesahkannya melalui Undang-undang No. 17 tahun 1985, masih terlihat adanya penafsiran yang subjektif terhadap ketentuan konvensi, terutama berkaitan dengan kewilayahan. Hal ini, tentunya akan dapat mengganggu kedudukan kita sebagai negara kepulauan. Hubungan hukum atau hak dan kewajiban masyarakat di daerah-daerah di perairan negara kepulauan yang merupakan bagian dari hukum internasional, ternyata telah ditafsirkan seolah-olah sama seperti hak dan kewajiban daerah-daerah di wilayah propinsi atau kabupaten, yang merupakan wilayah negara yang tidak menjadi objek hukum dari hukum laut internasional.

Hasil-hasil perjuangan sekian lama untuk memperoleh pengakuan negara kepulauan dalam forum internasional telah diterapkan secara berbeda dalam kerangka otonomi daerah. Hal

tersebut dapat disaksikan dalam membentuk sistematika serta substansi pasal 2 dan 3 Undang-undang No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Bagaimana seharusnya Pemerintah mewakili negara dalam memberikan pertanggungjawaban terhadap pelaksanaan Konvensi Hukum Laut dengan membedakan persoalan intern (nasional) dan persoalan masyarakat internasional.

Dalam melaksanakan ketentuan konvensi, kita perlu memperhatikan perkembangan Deklarasi Pemerintah tahun 1957. Pada acara penandatanganan Konvensi Hukum Laut di Montego Bay, Prof. Mochtar Kusumaatmadja sebagai Ketua Delegasi Indonesia menyampaikan antara lain:⁵

"On the basis, the Indonesian Government has promulgated the concept of the archipelagic state in 1957, and to this effect enacted a law in 1960. We are gratified to see that this concept, with some modifications, has now been incorporated in the Law of the Sea Convention, thus obtaining universal recognition and acceptance in international law"

Saya ingin menggarisbawahi kata-kata *"....with some modifications, ..."* Kiranya hal ini sangat penting untuk kita ketahui, agar tidak terjadi penyimpangan dalam melaksanakan ketentuan konvensi, terutama mengenai hak dan kewajiban negara di perairan nusantara.

Penyimpangan terhadap pelaksanaan Konvensi Hukum Laut saat ini justru akan menceraikan kesatuan dan persatuan nasional, berbeda dengan niat kita untuk menyusun negara kepulauan. Perjuangan bangsa Indonesia untuk mendapatkan pengakuan internasional tersebut didasarkan pada azas kesatuan perairan Indonesia sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Konvensi Hukum Laut dan bukan perairan yang terpisah-pisah oleh hak dan kewajiban daerah-daerah yang beraneka ragam jenis serta bentuk hukumnya.

Modifikasi terhadap Deklarasi Pemerintah tahun 1957 dan Undang-Undang No. 4 Prp. tahun 1960 mempunyai makna yang strategis bagi perjalanan Deklarasi Pemerintah itu sendiri sebagai suatu cita-cita hukum, karena kita harus memasuki pergaulan

⁵ *Statement by Prof. Dr. Mochtar Kusumaatmadja Minister For Foreign Affairs of the Republic of Indonesia at the final session of the third United Nations Conference on the Law of the Sea; Montego Bay, Jamaica, 6 December 1982.*

internasional. Kita harus terbuka, dalam memberikan pertanggungjawaban tentang masalah kedaulatan negara di perairan, agar masalah ini tidak membawa kesulitan dalam penegakan hukum di laut. Kita perlu menyadari bahwa Deklarasi Pemerintah tahun 1957 tersebut merupakan deklarasi unilateral. Suatu deklarasi unilateral yang bersifat sepihak akan dapat mengikat pihak lain tergantung daripada isi dan tujuannya. Prinsip umum yang berlaku di dalam setiap perbuatan yang menimbulkan akibat hukum dalam pergaulan internasional, tentunya adalah itikad baik dan tidak bertentangan dengan kaedah hukum internasional. Sifat mengikat daripada suatu deklarasi unilateral adalah itikad baik (lihat putusan Mahkamah Internasional dalam perkara "*Nuclear Test*" antara Australia dan Perancis).⁶ Kiranya jelas bagi kita bahwa Deklarasi Pemerintah tahun 1957, dan pelaksanaannya oleh Undang-Undang No. 4 Prp. tahun 1960 didasarkan atas itikad baik, dan juga sesuai dengan kaedah hukum internasional.

Deklarasi Pemerintah tahun 1957 dan pelaksanaannya dengan Undang-Undang No. 4 Prp. tahun 1960 merupakan perwujudan yang realistis dari kesatuan hukum wilayah negara setelah proklamasi. Undang-Undang No. 4 Prp. tahun 1960 tentang Perairan Indonesia yang mengubah Pasal 1 ayat (1) butir 1 sampai dengan 4, *Maritieme Kringen Ordonnansi* 1939 dan memasukkan elemen perairan kepulauan melalui penarikan garis pangkal, memang merupakan norma hukum yang baru dalam mempersatukan wilayah negara yang terdiri dari beribu-ribu pulau (daratan). Prof Mochtar menyatakan:⁷

"Sebagaimana diketahui cara penarikan garis pangkal ini (penulis: yang dimaksudkan dengan "ini" adalah garis pangkal lurus berdasarkan UU No. 4 Prp. tahun 1960) untuk pertama kalinya memperoleh pengakuan dalam hukum internasional dalam putusan Mahkamah Internasional (*International Court of Justice*) dalam perkara sengketa perikanan Inggris-Norwegia (*Anglo-Norwegian Fisheries Case*) di tahun 1951, dan kemudian dikabulkan dalam Konvensi Jenewa tahun 1958 tentang Laut Teritorial dan Jalur Tambahan".

⁶ Alfred P. Rubin, *AJIL*, January 1977, Vol.71, P.2;

⁷ Mochtar Kusumaatmadja, "*Hukum Laut Internasional*", (Bandung: Bina Cipta), 1978, hal. 194.

Hal inilah yang dimaksudkan bahwa Undang-Undang No. 4 Prp. tahun 1960 tidak bertentangan dengan hukum internasional.

Akan tetapi karena status hukum jenis-jenis perairan tersebut serta tata cara penarikan garis pangkal dalam undang-undang tersebut belum sesuai benar dengan perkembangan ketentuan hukum laut internasional, maka Sekjen PBB dengan suratnya No. LE139(1-2) tanggal 12 September 1960 telah menolak "*instrument of ratification*" pemerintah RI atas ke-3 Konvensi Geneva 1958, karena pemerintah RI telah melakukan reservasi atas pasal-pasal konvensi tentang landas kontinen dan konvensi tentang perikanan, yang berkaitan dengan penggunaan Undang-undang No. 4 Prp. tahun 1960, sedangkan kedua konvensi tersebut secara tegas melarang untuk melakukan reservasi.

Dengan demikian, modifikasi tersebut memang perlu dilakukan karena substansi Undang-undang No. 4 Prp. tahun 1960 memang telah berbeda dengan substansi Konvensi Hukum Laut. Lihat juga konsideran menimbang huruf c Undang-undang No. 6 tahun 1996 tentang Perairan Indonesia ("bahwa pengaturan hukum negara kepulauan yang ditetapkan dalam Undang-undang No. 4 Prp. tahun 1960 tentang Perairan Indonesia sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan rezim hukum negara kepulauan sebagaimana dimuat dalam Bab IV Konvensi⁸ tersebut"). Modifikasi tersebut dimaksudkan agar kita melaksanakan persoalan kewilayahan negara sesuai dengan isi dan maksud ketentuan Konvensi Hukum Laut 1982. Salah satu pengaruh daripada modifikasi di atas adalah kenyataan bahwa di satu pihak, terdapat pertumbuhan hukum mengenai pembentukan garis pangkal kepulauan yang kita inginkan dalam upaya untuk melindungi negara kepulauan, dan di lain pihak Konvensi Hukum Laut 1982 juga menetapkan hak dan kewajiban internasional bagi setiap negara (anggota konvensi) baik di dalam maupun di luar perairan yang dibatasi oleh garis pangkal tersebut. Status hukum garis pangkal dan status hukum perairan merupakan dua hal yang saling terkait (menempel). Kedua-duanya tumbuh bersamaan sebagai produk hukum internasional. Penetapan garis pangkal akan senantiasa memberikan kedudukan hukum tertentu

⁸ *Part IV of UNCLOS 1982 (Archipelagic States)*

pada perairan yang berada di dalam maupun di luar garis pangkal tersebut. Penetapan garis pangkal merupakan hal yang mendasar bagi setiap negara pantai untuk menetapkan status perairan di kedua bagian dari garis pangkal tersebut atau berapa jauh ke laut ia dapat melaksanakan suatu yurisdiksi tertentu di laut, yang berhubungan dengan kedaulatannya.

Garis Pangkal Laut Teritorial

Karena semua negara yang memiliki garis pantai berhak atas suatu jalur laut yang disebut sebagai laut teritorial, dimana negara tersebut mempunyai yurisdiksi tertentu atas keamanan negara, sumber alam, serta kepentingan komunikasinya, maka persoalan utama yang timbul bagi masyarakat internasional adalah menciptakan ketentuan hukum tentang metode penarikan garis pangkal untuk mengukur lebar laut teritorial bagi semua negara agar mereka meskipun memiliki bentuk alamiah yang berbeda-beda, dapat memperoleh jalur laut teritorial yang wajar dan memenuhi keadilan yang universal.

Undang-Undang No. 4 Prp. tahun 1960 tidak mengenal garis pangkal normal, dan garis pangkal untuk menarik lebar laut teritorial dilakukan dari titik ke titik atau sering diberi istilah "*point to point*". Sedangkan status hukum perairan yang dibatasi oleh garis-garis pangkal tersebut merupakan perairan dengan *kedaulatan mutlak*. Memang kedaulatan seperti inilah yang terbaik bagi Indonesia, meskipun konvensi tidak mengakomodirnya. Konvensi merupakan konsensus internasional, dan bagi kita, Konvensi Hukum Laut tahun 1982 yang telah memuat azas negara kepulauan, yang secara jelas sangat menguntungkan bagi yurisdiksi negara, terutama bagi sumber alam di laut, sebaiknya dilaksanakan secara utuh. Unsur-unsur konvensi yang menggambarkan bahwa seolah-olah kita mengalami kerugian dengan persoalan perlintasan kapal-kapal asing, harus kita hadapi dengan bijaksana, karena hadirnya negara kepulauan dalam konvensi telah menjadi satu paket dengan persoalan perlintasan kapal-kapal asing tersebut.

Garis pangkal untuk menarik lebar laut teritorial diperuntukkan bagi dua bentuk objek hukum yang berbeda, yang pertama, objek

hukum berupa daratan (pantai) suatu negara dan kedua, objek hukum perairan dengan yurisdiksi tertentu. Sebelum lahirnya putusan Mahkamah Internasional mengenai kasus perikanan Norwegia, hanya dikenal pembentukan garis pangkal laut teritorial untuk objek hukum daratan suatu negara termasuk daratan suatu pulau. Untuk garis pangkal laut teritorial yang diperuntukkan bagi objek hukum daratan suatu negara dipergunakan kriteria objektif, atau kriteria alamiah, yaitu berupa garis air rendah, sedangkan garis pangkal laut teritorial untuk objek hukum perairan, dipergunakan kriteria subjektif, yaitu berupa garis artifisial. Kedua kriteria ini tidak dapat dipertukarkan fungsinya. Garis pangkal normal dibentuk berdasarkan kriteria yang objektif atau alamiah, yaitu berupa garis sepanjang pantai setiap negara, karena wujud alamiah seperti itu memang nyata-nyata ada di semua pantai, dapat dilihat dan dapat dihitung letaknya (representasi keadilan bagi semua negara). Sedangkan garis pangkal lurus yang dipakai untuk membatasi perairan guna menetapkan lebar laut teritorial diluarnya, dibentuk berdasarkan kriteria yang subjektif, yang bentuknya merupakan garis artifisial yang lurus (*denkbeeldig rechte lijn*) yang membatasi perairan tersebut karena garis alamiah untuk perbatasan air memang tidak ada dan tidak ada cara lain, selain dengan menetapkan suatu garis imajiner. Mengapa garis pangkal lurus bersifat subjektif, pertama karena memang tidak ada bentuk alamiah yang riil yang dapat diciptakan untuk mengukur lebar laut teritorial pada perairan tersebut dan kedua karena garis pangkal lurus tersebut panjangnya tergantung pada jarak pulau yang membatasinya. Garis pangkal lurus tidak dimaksudkan untuk menggantikan fungsi garis pangkal normal, karena objek hukumnya dan fungsinya masing-masing adalah berbeda.

Garis-garis lurus untuk menutup teluk atau muara sungai tidak masuk dalam kategori sebagai garis pangkal atau “baseline”, akan tetapi masuk sebagai subsistem garis pangkal normal, dan bukan sebagai sistem yang berdiri sendiri. Untuk hal ini Aaron L. Shalowitz, LL.M menyatakan:⁹

⁹ Aaron L. Shalowitz, *Shore and sea boundaries*, US Department of Commerce, Coast and Geodetic Survey, 1962.

"The term baseline has tended to become synonymous with straight baseline, but this is erroneous. Even where a straight line is drawn across an indentation it does not fall within the category of 'straight baseline', on the other hand, constitute a system that is permissible only where the unique geography of a coast justifies a departure from the rule of the tide mark".

Yang dimaksud dengan "*unique geography*" disini adalah "*bay*", atau "*river mouth*". "*Deep indentation*" tidak masuk sebagai "*bay*", dan putusan Mahkamah Internasional menempatkan "*deep indentation*" sebagai bentuk perairan dan bukan sebagai bentuk geografis daratan atau pantai yang unik.

Garis pangkal lurus kepulauan merupakan pertumbuhan hukum garis pangkal lurus. Kiranya hal ini adalah sejalan dengan pendapat Prof. Mochtar dalam bukunya¹⁰, seperti yang telah dikutip di atas. Pembentukan hukum garis pangkal lurus kepulauan tidak dapat dipisahkan dari pembentukan hukum garis pangkal lurus. Ketentuan mengenai garis pangkal laut teritorial sebagaimana dimuat dalam bab IV konvensi, tidaklah berdiri sendiri, akan tetapi terkait dengan bab II konvensi.¹¹ Status hukum laut teritorial, sumber alamnya serta dasar lautnya tidak terdapat dalam bab IV, demikian juga tentang limit terluar laut teritorial, lebar laut teritorial, garis pangkal normal serta pengaturan mengenai mulut sungai, teluk dan pelabuhan juga tidak terdapat dalam bab IV konvensi. Konvensi telah menempatkan hubungan kedudukan tentang ketentuan garis pangkal lurus dan ketentuan tentang garis pangkal lurus kepulauan dalam sistematika sebagai ketentuan hukum umum dalam bab II, dan ketentuan hukum khususnya dalam bab IV. Hal tersebut sama seperti ketentuan umum mengenai zona ekonomi eksklusif dalam bab V¹² dan ketentuan khusus mengenai sumber alam di dasar laut dan tanah di bawah zona ekonomi eksklusif diletakkan dalam bab VI¹³, yaitu tentang landas kontinen. Dalam kaitannya mengenai penggunaan garis pangkal, bab II konvensi merupakan ketentuan umum, sedangkan bab IV konvensi merupakan ketentuan yang khusus. Dalam pelaksanaannya apabila suatu ketentuan tidak terdapat dalam ketentuan khusus, maka tentunya akan dipergunakan

¹⁰ Kusumaatmadja, *Op., cit.*

¹¹ *Part II of UNCLOS 1982 (Territorial Sea and Contiguous Zone)*

¹² *Part V of UNCLOS 1982 (Exclusive Economic Zone)*

¹³ *Part VI of UNCLOS 1982 (Continental Shelf)*

ketentuan dalam ketentuan umum, yaitu bab II. Sistematika Konvensi Hukum Laut 1982, masih menghidupkan sistematika yang terdapat dalam konvensi Geneva 1958 (demikian pula tentang tata cara merumuskannya).

Sebagaimana disebutkan di atas bahwa garis pangkal lurus kepulauan merupakan pertumbuhan hukum garis pangkal lurus. Pertumbuhan hukum garis pangkal lurus kepulauan tersebut merupakan suatu perluasan hukum daripada garis pangkal lurus sebagaimana diatur dalam bab II pasal 7 Konvensi Hukum Laut.¹⁴ Konvensi tidak mengatur bahwa garis pangkal lurus tersebut hanya diperuntukkan bagi suatu kasus negara kontinen atau "*continental state*" seperti halnya Norwegia, meskipun kasus lahirnya garis pangkal lurus tersebut menyangkut situasi geografis di Norwegia. Siapapun atau negara manapun dapat mempergunakan kaedah hukum internasional tersebut sebagai dasar hukum untuk menetapkan batas laut teritorial negaranya, seperti halnya Prof. Mochtar Kusumaatmadja menerapkan ketentuan tersebut dalam Undang-Undang No. 4 Prp. tahun 1960.

Akan tetapi ternyata kemudian putusan Mahkamah Internasional yang berkaitan dengan penarikan garis pangkal lurus dilembagakan kedalam pasal 4 Konvensi Geneva 1958¹⁵ tentang laut teritorial sebagai suatu kaedah hukum umum, sehingga tidak lagi terkait secara khusus dengan suatu situasi geografis yang seperti Norwegia. Ketentuan Pasal 4 Konvensi Geneva tersebut kemudian dilembagakan juga kedalam Konvensi Hukum Laut tahun 1982 menjadi suatu ketentuan yang berlaku umum. Perluasan hukum tentang garis pangkal lurus ini yang kemudian namanya adalah garis pangkal lurus kepulauan, diletakkan pada bab IV sebagai ketentuan khusus, yaitu dalam hal terdapat suatu kondisi khusus suatu negara yang memiliki situasi geografis tertentu sebagaimana dimaksud dalam pasal 46 Konvensi Hukum Laut.¹⁶ Seluruh bentuk garis pangkal (garis pangkal normal, garis pangkal lurus dan garis pangkal lurus kepulauan) tersebut merupakan suatu kelengkapan perangkat hukum bagi setiap negara dalam menghadapi berbagai bentuk situasi geografis yang berlainan dalam

¹⁴ Part II Article 7 of UNCLOS 1982 (*straight baselines*).

¹⁵ Article 4 of GCLOS 1958 (*Geneva Convention on the Law of the Sea*).

¹⁶ Article 46 of UNCLOS 1982 (Use of terms: archipelagic states and archipelago).

menetapkan lebar laut teritorial. Apabila tata cara penggunaan garis-garis pangkal lurus tersebut serta unsur-unsurnya tidak ditemukan dalam konvensi, maka tentunya tata cara penggunaan garis pangkal lurus tersebut harus dicari kembali dari sumber hukumnya, yaitu pada tata cara sewaktu pembentukan kaedah hukum garis pangkal lurus itu dalam proses di Mahkamah Internasional.

Yang perlu diperhatikan adalah tata cara penarikan garis pangkal lurus yang diatur oleh pasal 7 ayat (1)¹⁷ yang disebutkan sebagai *"joining appropriate points"* yang dalam persidangan diberi contoh penarikan antara satu pulau dengan pulau lainnya dan penarikan garis pangkal lurus kepulauan yang diatur oleh pasal 47 ayat (1)¹⁸ yang disebutkan sebagai *"joining the outermost points of the outermost islands"*. Kedua cara penarikan garis pangkal tersebut pada dasarnya adalah sama, hanya panjang garis pangkal yang dibenarkan pada negara kepulauan yang berbeda. Begitu pula status hukum perairan pada bagian dalam garis pangkal lurus dan pada bagian dalam garis pangkal lurus kepulauan merupakan perairan dimana berlaku lintas damai.

Tata cara penarikan garis pangkal lurus yang mengakibatkan perolehan perairan yang luas, telah dibatasi oleh ketentuan pasal 7 ayat (3)¹⁹ dengan rumusan: *"the drawing of straight baselines must not depart to any appreciable extent from the general direction of the coast"* sedangkan pada penarikan garis pangkal lurus kepulauan yang mengakibatkan perolehan perairan yang luas, telah dibatasi oleh ketentuan pasal 47 ayat (3)²⁰ dengan rumusan: *"the drawing of such baselines shall not depart to any appreciable extent from the general configuration of the archipelago"*. Pada dasarnya kedua ketentuan tersebut memiliki tujuan yang sama. Oleh karena itu kesulitan untuk melakukan interpretasi atas pasal yang *"subjective"* tersebut, seharusnya kita kembali mencari pedoman hukum dari sumber hukumnya.

¹⁷ Article 7 paragraph 1 of UNCLOS 1982: "..., the method of straight baselines joining appropriate points may be employed in drawing the baseline...".

¹⁸ Article 47 paragraph 1 of UNCLOS 1982

¹⁹ Article 7 paragraph 3 of UNCLOS 1982

²⁰ Article 47 paragraph 3 of UNCLOS 1982

Perbatasan dengan Negara Lain.

Perbatasan perairan dengan negara lain, dapat terjadi apabila daratan, perairan internal atau laut teritorial kedua negara letaknya berdampingan, seperti halnya perbatasan Indonesia-Malaysia di pantai Tg. Datuk atau pulau Sebatik, perbatasan antara Indonesia-Timor Leste di pantai utara dan selatan pulau timor, atau perbatasan antara Indonesia-Papua New Guinea di pantai utara dan selatan Papua. Perbatasan perairan laut teritorial dapat pula terjadi apabila pantai, perairan internal atau perairan kepulauan kedua negara tersebut letaknya berhadapan, seperti halnya perbatasan antara Indonesia-Singapura di selat Singapura, ataupun perbatasan antara Indonesia-Malaysia di selat Malaka.

Pasal 15 Konvensi Hukum Laut tahun 1982²¹ telah mengatur secara garis besar tentang bagaimana melakukan pembagian perairan teritorial tersebut, yang dalam Konvensi Geneva 1958 diletakkan dalam pasal 12.²² Meskipun cara pembagian tersebut mengarah kepada suatu pembagian secara *equidistant*, akan tetapi dalam praktek belum tentu dapat dilakukan secara demikian. Kedua pihak akan mengalami kesulitan dalam kesepakatan mengenai bagaimana masing-masing negara menetapkan "*baselines*" untuk laut teritorialnya. Apalagi apabila salah satu negara yang berhadapan tersebut, merupakan suatu negara kepulauan yang berhak atas "*baselines*" yang relatif panjang yang dapat menutup suatu perairan kepulauan yang luas, sedangkan negara yang lain bukan suatu bentuk negara kepulauan. Kesulitan tersebut telah terbukti pada tata cara penetapan perbatasan laut teritorial antara Indonesia-Malaysia di selat Malaka bagian selatan, dan perbatasan laut teritorial antara Indonesia-Singapura di selat Singapura.

Persoalan pembagian tersebut akan kembali kepada persoalan kesepakatan kedua belah pihak mengenai tata cara penetapan "*baselines*" laut teritorialnya masing-masing negara. Artinya satu pihak akan ikut campur dalam penetapan "*baselines*" laut teritorial pihak yang lain. Pada akhirnya pembagian perairan laut teritorial akan menuju pada suatu "*equitable solution*", seperti halnya

²¹ Article 15 of UNCLOS 1982: (*delimitation of the territorial sea between states with opposite or adjacent coasts*)

²² Article 12 of GCLOS 1958 (*Geneva Convention on the Law of the Sea*)

pembagian wilayah perairan sumber alam yang dirumuskan oleh pasal 74²³ (ZEE), atau pasal 83²⁴ (landas kontinen). Terlebih lagi “*equitable solution*” pada pembagian wilayah sumber alam dipengaruhi adanya kriteria “*special circumstances*” dalam pasal 12 Konvensi Geneva 1958 atau “*all the relevant circumstances*” dalam pasal 59 Konvensi Hukum Laut tahun 1982.²⁵

Bentuk ratifikasi yang dibuat untuk menampung perjanjian perbatasan baik mengenai wilayah teritorial ataupun wilayah sumber alam antara dua negara, wajib dilakukan dengan undang-undang. Hal tersebut diatur oleh Undang-Undang No. 24 tahun 2000, tentang Perjanjian Internasional, khususnya pasal 10 huruf c: “pengesahan perjanjian internasional dilakukan dengan undang-undang apabila berkenaan dengan kedaulatan atau hak berdaulat negara”. Bentuk produk hukum mengenai ratifikasi perjanjian batas negara yang dilakukan dengan undang-undang ini, tidak perlu menimbulkan persoalan tentang bagaimana sebaiknya bentuk produk hukum mengenai perbatasan negara itu sendiri yang bukan merupakan suatu perjanjian internasional.

Bentuk produk hukum batas-batas wilayah negara memiliki kualifikasi undang-undang. Karena pelaksanaan penetapan batas merupakan persoalan teknis undang-undang, apalagi perubahannya sangat dinamis (perubahan alam atau perubahan sebagai eksese adanya peristiwa pidana) maka undang-undang dapat memerintahkan agar pelaksanaannya dilakukan dengan peraturan pemerintah.

Demikian kiranya ulasan secara garis besar, mengenai beberapa dasar hukum yang terkait dengan penetapan perbatasan negara.

²³ Article 74 of UNCLOS 1982: (*delimitation of the exclusive economic zone between States with opposite or adjacent coasts*)

²⁴ Article 83 of UNCLOS 1982: (*delimitation of the continental shelf between States with opposite or adjacent coasts*)

²⁵ Article 59 of UNCLOS 1982: (*basis for the resolution of conflicts regarding the attribution of rights and jurisdiction in the exclusive economic zone.*)